

Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	2.Kf.700.294/2024/4.
A felperes:	Felperes (felperes címe)
A felperes képviselője:	Ügyvédi Iroda1 (felperesi képviselő címe eljár: dr. Császi Zsüliett Ildikó pártfogó ügyvéd
Az alperes:	Budapest Főváros Kormányhivatala (1138 Budapest, Váci út 172-176.)
Az alperes jogi képviselője:	dr. Horváth Zsuzsanna kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	megváltozott munkaképességű személyek ellátásával összefüggő közigazgatási jogvita elbírálása
A fellebbezést benyújtó fél:	felperes (21. sorszám alatt)
A fellebbezéssel érintett eljárás:	Budapest Környéki Törvényszék 101.K.700.736/2023/19. számú ítélete

V É G Z É S

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.

Az alperes másodfokú eljárásban felmerült perköltségét 12.000 (tizenkétezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes a 2020. január 8. napján kelt, határozatszám1 ügyszámú határozatával (a továbbiakban: Határozat) a felperes 2019. december 12. napján benyújtott kérelme alapján a felperes részére 2019. november 15. napjától kezdődően rokkantsági ellátást állapított meg. A Határozatot a felperes 2020. január 15. napján vette át, azzal szemben 2022. szeptember 15. napján határozat megtámadása iránti keresetlevelet nyújtott be.

A felperes keresete, az alperes védírata

[2] A felperes a 8. és 12. sorszámú beadványaiban pontosított keresetében a Határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra utasítását kérte (megtámadási petitum), azzal, hogy a bíróság kötelezze az alperest rokkantsági ellátás számára kedvezőbb újraszámítására. Hivatkozott a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontjára, a nem megfelelő tájékoztatására az eljárás során, a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére. Az Alkotmánybíróság 2018. március 27. napján kelt, 2/2018. (IV.6.) AB határozata (a továbbiakban: AB határozat) alapján állította az alperes eljárásának alaptörvényellenességét is.

[3] A peres eljárás folyamán a felperes az első tárgyaláson, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 43. §-ára hivatkozással a megtámadási keresetét megváltoztatta akként, hogy a Kp 127. §-a alapján mulasztási per megindítását kezdeményezte. A keresetváltoztatása indokául előadta, hogy időközben szerzett arról tudomást, hogy a Kp. 127. §-a lehetőséget biztosít a mulasztási per indítására, így a keresetlevele 2022. augusztus (helyesen: szeptember) 15. napján történt benyújtása a Kp. 128. § (2) bekezdése szerinti határidőben történt. A „keresetváltoztatást” követően a Határozat Kp. 92. §-a szerinti megsemmisítését és alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte (megtámadási petitum).

[4] Az alperes a védíratában elsődlegesen a Kp. 48. § (1) bekezdés i) pontja alapján keresetlevél elkészttsége okán annak visszautasítását, másodlagosan a kereset elutasítását kérte. A bíróság felhívására a módosított keresettel szemben elsődlegesen a Kp. 128. § (2) bekezdés alapján a keresetlevel elkészttség miatt visszautasítását, másodlagosan a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[5] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Megállapította, hogy a felperes keresetét a Határozattal kapcsolatban terjesztette elő, annak tartalmát és jogszerűtlenségét a Kp. 38. § (1) bekezdése szerinti perindítási határidő elteltét követően, elkésztten vitatta. Ugyanakkor a felperes mulasztási perre irányuló keresetét terjesztett elő. Mivel az alperes mulasztása 2022. január 1-től állt fenn és a keresetét e határidőtől számított 1 éven belül – 2022. szeptember 15. napján – nyújtotta be, a bíróság a felperes keresetének elkészttségét nem állapította meg. A felperes keresetét a mulasztási per keretei között vizsgálta, ennek eredményeként megállapította, hogy az alperes mulasztást nem követett el.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[6] Az elsőfokú ítélettel szemben előterjesztett fellebbezésében a felperes az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatását, a felperes keresetének helyt adva a Határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Megsértett jogszabályhelyként a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. § (1) bekezdését és a Pp. 279. § (1) bekezdését, valamint az Mmtv. 1. § (2) bekezdését jelölte meg. Állította, hogy az elsőfokú ítélet indokolása nem felel meg az anyagi jognak. A felperes az eredeti keresetét a 2024. január 9. napján tartott tárgyaláson módosította és mulasztási pert indított az alperes ellen, mivel az elmulasztotta a felperes ügyében az AB határozatát alkalmazni. Az alperes ezáltal jogszabályt sértett mivel a felperest megillető ellátást alaptörvény ellenesen állapította meg.

[7] Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Megismételte, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (Mmr.) 33. §-ában rögzített határidőben a felperes ellátása felülvizsgálata iránti kérelmet nem nyújtott be, az alperesnek pedig nem állt fenn jogszabályban foglalt kötelezettsége a Határozat módosítására.

A másodfokú bíróság döntése és annak jogi indokai

[8] Az elsőfokú bíróság ítélete érdemi felülbírálatra alkalmatlan.

[9] A másodfokú bíróságnak először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jogszerű lehetősége volt-e a felperesnek arra, hogy a 2022. szeptember 15. napján benyújtott, a Határozat megtámadása iránt előterjesztett keresetét – a keresetmódosítás jogintézményével élve – mulasztási keresetként „tartsa fenn”, és a keresetváltoztatást „elfogadva” az elsőfokú bíróság mulasztási perben hozott ítélete jogszerű-e. Ezt a vizsgálatot a másodfokú bíróság a Kp. 110. § (2) bekezdése alapján végezte el.

[10] A Kp. 38. §-a taxatívén határozza meg, hogy a közigazgatási perben milyen kereseti kérelmek terjeszthetők elő. A Kp. 38. § (1) bekezdése a) pontja szerint a keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása, míg a b) pont szerint közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása. A bíróság a közigazgatási szerv Kp. 4. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenységét (cselekmény vagy annak elmulasztása) csak a kereseti kérelem által meghatározott keretek között, a törvényes határidőn belül előadott kereseti indokok körében vizsgálhatja, azaz a felperes által a keresetindítási határidőn belül meghatározott elbírálási irányban.

[11] A Kp. jogalkotói indokolása és a Kp. Nagykommentár szerint a kereseti kérelmekre vonatkozó rendelkezések a bíróság ítéletére vonatkozó szabályokkal szoros kapcsolatban állnak, azokkal együtt értelmezendők. A kereseti kérelem nem általában vonatkozik a közigazgatási döntés felülvizsgálatára, hanem meghatározott irányú felülvizsgálatot kér a felperes. A keresetlevélben ezért a felperesnek egyértelműen ki kell választania, hogy a Kp. 38. § (1) bekezdése alapján a jogsérelemét miként kívánja orvosoltatni. A felperes által megjelölt jogsérelem és az ennek orvoslása érdekében meghatározott kereseti kérelem köti a közigazgatási bíróságot, ezáltal kijelölve a bíróság jogszerűségi vizsgálatának kereteit. Ha a felperes megtámadást kér, a bíróság ilyen irányú vizsgálatot fog végezni. Ha mulasztás megállapítását kéri, a közigazgatási bíróság ennek feltételrendszerét vizsgálja.

[12] A fenti Kp. szabályozást és a joggyakorlat által kialakított értelmezést a másodfokú bíróság előtt vizsgálandó elsőfokú eljárásra alkalmazva a következő megállapítások tehetők: a felperes a 2022. szeptember 15. napján benyújtott keresetlevelében a felperes a Határozat jogsértő jellegét állította, annak megsemmisítését kérte. A keresete kétséget kizáróan megtámadási kereset volt, abban a Határozat, mint közigazgatási cselekmény – általa megjelölt jogszerűtlenségi okok miatti – felülvizsgálatát kérte. A Határozat megtámadása a Kp. szerinti keresetindítási határidőn belül történhet, az elsőfokú bíróság ilyen pergátló akadályt nem állapított meg, a megtámadási kereset folytán a pert érdemben folytatta, az első tárgyalást kitűzte, amelyen a felperes (megtámadási) keresetet változtatott.

[13] A Kp. 43. § (1) bekezdése alapján a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetet a közigazgatási cselekmény keresettel nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésére csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A felperes tehát a keresetindítási határidőn belül keresete tartalmát szabadon megváltoztathatja, nincs akadálya annak, hogy határidőn belül újabb kereseteket terjesszen elő (keresetkiterjesztés). Az egységes bírói gyakorlat értelmében azonban a keresetindítási határidő elteltét követően, az első tárgyaláson már csak az előadott kereseti indokok körében változtathat (keresetváltoztatás).

[14] Kereseti kérelem első tárgyaláson történő megváltoztatása esetén ezért az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a Kp. 43. § (1) bekezdés szerinti keresetváltoztatás vagy a keresetindítási határidőn túl előterjesztett keresetkiterjesztés esete áll-e fenn, azaz a felperes által előadott új indokok a bírósági vizsgálat új irányát jelölik-e ki.

[15] A joggyakorlat a keresetváltoztatás körében értékeli a keresetlevélben előadottak pontosítását, új szempontú megerősítést, az azonos irányú jogi érvelést. A Kúria gyakorlata szerint a felperes a perindítási határidő letelte után, de a per első tárgyalásának befejezése előtt csak a már előadott kereseti indokai körében változtathat, azokat kibonthatja, részletezheti, pontosíthatja, ha megállapítható, hogy az a kereseti érveléséből okszerűen következik. Ugyanakkor e kereseti indokoktól alapvetően eltérő, új szempontok bevezetése a per teljesen új irányát eredményezné, ami nem megengedett. A keresetkiterjesztés tilalmába ütközik, ha a felperes a perindítási határidő letelte után új megtámadási irányt kíván szabni a

közigazgatási perben, így, ha a kereseti kérelme jogi indokolását az első tárgyaláson egészíti ki egy új jogszabályi rendelkezésre történő hivatkozással (Kf.III.37.488/2019/5., Kfv.II.37.803/2019/5.). A keresetkiterjesztés tilalmába ütközik, ha a felperes a perindítási határidő letelte után új megtámadási irányt kíván szabni a közigazgatási perben. Ha az újonnan előadott érvelése a korábbi kereseti indokaitól markánsan eltér, a per teljesen új irányát eredményezi, ezért annak – a perindítási határidő leteltére figyelemmel – a Kp. 43. § (1) bekezdése alapján már nincs helye (Kf.VI.39.149/2020/8.). A fél által a peres eljárás során előadottak tiltott keresetkiterjesztésnek minősülnek, amennyiben a fél a keresetindításra nyitva álló határidőn túl olyan új irányú jogsérelemre hivatkozik, amelyet a keresetlevél előterjesztésére nyitva álló határidőben a benyújtott keresetlevelében nem jelölt meg (Kfv.I.35.432/2019/5.).

[16] A fentiek alapján a kereset ilyen irányú (azaz a megtámadási keresetnek a benyújtás időpontja szerinti mulasztási keresetként történő) megváltoztatására a Kp. 43. § (1) bekezdése alapján jogszerű lehetőség nincs. A felperes a keresetlevelében Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megtámadási keresetet terjesztett elő és nem vitatottan az első tárgyaláson módosította keresetét a Kp. 38. § (1) bekezdés b) pontja szerinti mulasztási keresetre, általa hivatkozottan azért, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés i) pontja szerinti pergátló ok fennállásának kérdése a perben ne legyen vizsgálható.

[17] A Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megtámadási kereset esetén a bíróság az általános közigazgatási perrendtartási szabályok szerint lefolytatva azt vizsgálja, hogy az alperes egyedi döntése a jogszabályoknak megfelelő-e. A Kp. 38. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kereset elbírálása során ezzel szemben a mulasztási perek általánostól eltérő, a Kp. 127-129. §-aiban foglalt speciális eljárási rendben a bírósági vizsgálat tárgya a közigazgatási szerv mulasztása, azaz egy hiányzó közigazgatási cselekmény pótlásának szükségessége.

[18] Nincs perjogi lehetősége annak, hogy a keresetváltoztatás jogszerű lehetőséget nyújtson a felperesnek arra, hogy a megtámadási keresetét a megtámadási peres eljárás folyamata alatt mulasztási keresetként tartsa fent. A két per között lényeges és plasztikus különbség van: míg a megtámadási perben a bíróság egy létező közigazgatási cselekmény (a perbeli esetben a Határozat) jogszerűségét vizsgálja, addig a mulasztási perben a fél azért kér jogorvoslatot, mert a közigazgatási szerv nem tett eleget a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó eljárási kötelezettségének. A Kp. lehetőséget biztosított a felperesnek, hogy – választása szerint – megtámadás és/vagy mulasztási keresettel forduljon a bírósághoz. Azonban erre nem kerülhet sor oly módon, hogy a megtámadási keresetét – a megváltoztatás jogintézményét felhasználva – a megtámadási perben mulasztási keresetként tartsa fent.

[19] Az elsőfokú bíróság elmulasztotta észlelni, hogy a megtámadási per első tárgyalásán a mulasztási kereset oly módon nem volt előterjeszthető (ezáltal mulasztási ítélet sem volt hozható), hogy a megtámadási kereset alakuljon át mulasztási keresetté. Az elsőfokú bíróság is észlelte ezt az anomáliát, mivel a pert továbbra is a megtámadási per szabályai szerint folytatta, és a felperes is megtámadási perben felhozható érveket adott elő, valamint

továbbra is a Határozat megsemmisítését kérte (megtámadási petitumot). Ezzel a másodfokú bíróság által nem orvosolható módon sérültek az elsőfokú eljárás szabályai.

[20] A másodfokú bíróság az eljárási mulasztások miatt a fellebbezésben és az ellenkérelemben szereplő érveket érdemében nem vizsgálhatta.

[21] Mindezekre tekintettel a Fővárosi Ítéltábla a Kp. 110. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú ítéletet az elsőfokú eljárás szabályainak lényeges megsértése miatt hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

[22] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak a felperes 2022. szeptember 15. napján benyújtott, megtámadási per iránti kereseti kérelmét kell vizsgálnia. Ennek kapcsán vizsgálnia kell, hogy fennáll-e a keresetlevél visszautasításának oka, pergátló akadály hiányában a keresetet érdemben kell elbírálnia. Tekintve, hogy a felperes a megtámadási per első tárgyalásán – közokiratban foglaltan – mulasztási keresetet terjesztett elő, az elsőfokú bíróságnak intézkednie kell annak külön peres számra történő lajstromozásról. Ezt követően a Kp. 128. §-ában foglalt szabályok szerint kell eljárnia, a mulasztási keresetet tartalmazó keresetlevélre vonatkozó sajátos rendelkezések figyelembevételével, a perindításra nyitva álló határidő megtartottságát is vizsgálva. Amennyiben pergátló akadályt nem észlel, a keresetlevelet a mulasztási perre vonatkozó speciális szabályok szerint kell elbírálnia.

[23] A Fővárosi Ítéltábla a Kp. 110. § (3) bekezdése értelmében az alperes másodfokú eljárásban felmerült, – az elvégzett jogi képviselői munkával arányosnak talált, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 4. § (1) és 3. § (3) bekezdése alapján kért – perköltségét csupán megállapította, annak viseléséről az eljárást befejező határozatában az elsőfokú bíróság dönt. A pártfogó ügyvéd díjának viseléséről a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 101. § (3) bekezdése értelmében az eljárást befejező határozatában elsőfokú bíróság dönt. A fellebbezési eljárás az Mmtv. 14. § (2) bekezdése alapján költség- és illetékmentes.

[24] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 112. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 99. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2024. november 13.

dr. Szőke Mária s.k.	dr. Bíró Péter s.k.	dr. Bendli Attila József s.k.
a tanács elnöke, előadó bíró	bíró	bíró